



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

MARIANA GONÇALVES VIEIRA

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO PARA EMENDAS
INDIVIDUAIS: Alterações das emendas aprovadas
ao PLOA entre 2014 e 2016**

Brasília – DF

2017

MARIANA GONÇALVES VIEIRA

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO PARA EMENDAS
INDIVIDUAIS: Alterações das emendas
individuais aprovadas ao PLOA entre 2014 e
2016**

Monografia apresentada ao
Departamento de Gestão de Políticas
Públicas como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Doutor, Franco de
Matos

Brasília – DF

2017

MARIANA GONÇALVES VIEIRA

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO PARA EMENDAS
INDIVIDUAIS: Alterações das emendas
individuais aprovadas ao PLOA entre 2014 e
2016**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Mariana Gonçalves Vieira

Doutor, Franco de Matos
Professor-Orientador

Doutor, Daniel Bin
Professor-Examinador

Doutora, Graziela Dias Teixeira
Professor-Examinador

Brasília, 27 de junho de 2017

GV658o Gonçalves Vieira, Mariana
ORÇAMENTO IMPOSITIVO PARA EMENDAS INDIVIDUAIS:
Alterações das emendas aprovadas ao PLOA entre 2014 e
2016 / Mariana Gonçalves Vieira; orientador Franco
de Matos. -- Brasília, 2017.
52 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas
Públicas) -- Universidade de Brasília, 2017.

1. Orçamento Público. 2. Orçamento Impositivo. 3.
Emenda Constitucional 86. 4. Emendas Parlamentares.
I. de Matos, Franco , orient. II. Título.

Ao meu pequeno Joaquim, que há 12 meses me motiva a ser uma pessoa mais determinada. E a minha mãe, sem ela não teria sido possível concluir essa etapa.

RESUMO

Esta pesquisa foi elaborada com o propósito de identificar as alterações das emendas individuais aprovadas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) após a instituição do orçamento impositivo para emendas parlamentares individuais por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014 e 2015 e Emenda Constitucional (EC) nº 86 de 2015. O estudo teve como objetivo identificar o impacto dos dispositivos legais e constitucionais que instituíram o orçamento impositivo nas emendas parlamentares individuais aprovadas aos PLOAs dos exercícios financeiros compreendidos entre o período 2014-2016. Para atingir o objetivo foram analisados comparativamente dados orçamentários das emendas individuais aprovadas ao PLOA dos exercícios financeiros compreendidos no período 2011-2016, comparando o período anterior a impositividade (2011-2013) e pós (2014-2016), sob cinco óticas: distribuição das emendas aprovadas por Poder; variação da concentração de valor das emendas por dimensão tática; distribuição das emendas individuais aprovadas ao PLOA no âmbito da Administração Pública Federal; evolução das emendas alocadas ao Ministério da Saúde (MS); valores das emendas parlamentares individuais aprovadas e percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) que a EC nº 86 determina. A pesquisa é classificada como descritiva, os objetivos apresentam abordagem quantitativa, foi feita a coleta de dados orçamentários no sistema Siga Brasil (Senado Federal). Com base nos dados extraídos, comparando os períodos, é possível afirmar que houve um decréscimo da quantidade e valor das emendas aprovadas aos PLOAs. Percebe-se que houve uma mudança significativa na concentração das emendas por dimensão tática e destinação por órgão superior. Os dados permitiram verificar que os dispositivos legais e constitucionais foram efetivos no que tange a destinação das emendas e recursos alocados ao MS. Por fim, permitiram constatar que os dispositivos legais e constitucionais foram efetivos no que tange ao cumprimento do percentual de aprovação relacionado a RCL.

Palavras-chave: Orçamento Público. Orçamento Impositivo. Emenda Constitucional 86. Emendas Parlamentares.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Variação do valor por dimensão tática.....	41
Gráfico 2 – Variação percentual por órgão.....	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade e montante de emendas individuais por órgão superior período 2011-2016.....	38
Tabela 2 – Evolução das emendas por Poder.....	40
Tabela 3 – Emendas aprovadas ao Ministério da Saúde.....	44
Tabela 4 – Emendas aprovadas e percentual da receita corrente líquida prevista	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

Congresso Nacional - CN

Constituição da República Federativa do Brasil – CF

Emenda Constitucional – EC

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

Lei Orçamentária Anual – LOA

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCT

Ministério da Cultura – MinC

Ministério da Defesa – MD

Ministério da Educação – MEC

Ministério da Integração Nacional – MI

Ministério da Saúde – MS

Ministério das Cidades – MCID

Ministério do Esporte – ME

Ministério do Turismo – MTur

Orçamento-Geral da União – OGU

Plano Plurianual – PPA

Proposta de Emenda à Constituição – PEC

Receita Corrente Líquida – RCL

Secretaria de Orçamento Federal – SOF

Senado Federal – SF

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	ORÇAMENTO PÚBLICO NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS	16
3	PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	20
4	ORÇAMENTO IMPOSITIVO	28
5	EMENDA CONSTITUCIONAL 86	32
6	COLETA E OPERACIONALIZAÇÃO DOS DADOS	34
7	ANÁLISE DAS EMENDAS APROVADAS AO PLOA	38
7.1	DISTRIBUIÇÃO DAS EMENDAS POR PODER	40
7.2	CONCENTRAÇÃO DE EMENDAS POR DIMENSÃO TÁTICA	40
7.3	DISTRIBUIÇÃO DAS EMENDAS POR ÓRGÃO SUPERIOR	42
7.4	EMENDAS DESTINADAS AO MINISTÉRIO DA SAÚDE	43
7.5	EMENDAS APROVADAS E RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	45
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
	REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF), promulgada em 1988, deu grande ênfase ao orçamento, disciplinando a matéria em seção própria nos artigos 165 a 169. A principal novidade da matéria orçamentária foi a instituição do processo de planejamento e controle orçamentário na esfera pública, por meio de três leis: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei do PPA é o planejamento estratégico da administração pública que tem por função orientar a elaboração dos planos e programas de governo, e o orçamento anual. A LDO institui as metas, prioridades, metas fiscais e orienta a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que é feito pelo Poder Executivo e encaminhado para o Congresso Nacional (CN) para ser apreciado pelos parlamentares na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), após sancionado pelo Presidente da República se torna Lei. A LOA é orçamento público materializado, sendo composta pelos orçamentos fiscal, da seguridade e investimentos das empresas. (GIACOMONI, 2012)

O orçamento público, materializado por meio da LOA, é definido como um “instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas.” (BRASIL, 2015)

Conforme o art. 165 da CF, o poder de iniciativa de todas as leis orçamentárias é restrito ao Presidente da República, e cabe ao parlamento apreciar o conteúdo do PLOA enviado pelo Poder Executivo. A ferramenta que permite a apreciação por parte do Legislativo são as emendas parlamentares ao PLOA.

A emenda parlamentar é o meio utilizado pelos parlamentares para propor aprimoramento a qualquer matéria legislativa, tal proposição está sujeita à deliberação da Casa legislativa.

As emendas ao orçamento são proposições em que os parlamentares atuam sobre o PLOA apresentado pelo Poder Executivo, acrescentando, suprimindo ou modificando itens na programação orçamentária proposta. A matéria que regulamenta a tramitação é a Resolução nº 3, de 28 de setembro de 2015, do CN. Conforme a resolução citada, as emendas podem ser de: (i) texto, (ii) receita, e (iii)

despesa, e de três iniciativas: (i) individual, (ii) comissão, e (iii) bancada, e são apresentadas na CMO.

Quanto à tipologia das emendas, a Resolução nº 3, de 28 de setembro de 2015, do CN as define como: a emenda de texto altera a redação do projeto de lei ou seus quadros e tabelas; a emenda de receita altera a estimativa da receita; a emenda de despesa acresce o valor às dotações do projeto de lei, inclui novas programações e respectivas dotações e cancela dotações do PLOA.

No tocante as iniciativas das emendas: as emendas de comissão são apresentadas pelas comissões permanentes do Senado Federal (SF) e Câmara dos Deputados; emendas de bancada estadual são compostas pelos parlamentares que representam os Estados ou Distrito Federal e defendem os interesses dos Estados na matéria orçamentária; as emendas individuais são aquelas de autoria de cada parlamentar. (GIACOMONI, 2012)

A relação dos Poderes Legislativo e Executivo tem suma importância no processo de elaboração orçamentária, isto é, das leis orçamentárias. Nesse processo, o Poder Executivo possui prerrogativas constitucionais que evidenciam a sua preponderância em todo processo orçamentário. (PEREZINO, 2008)

Rocha (2008, p. 55) afirma que “as regras delineadas na Constituição Federal de 1988, combinadas com aspectos institucionais ainda lacunosos, deram ensejo a que o Executivo mantivesse uma incontestada preeminência no processo orçamentário”.

Com o propósito de equilibrar as forças dos poderes na matéria orçamentária, diversas Propostas de Emendas à Constituição (PEC) tramitaram no CN para tornar o orçamento impositivo.

Orçamento impositivo está associado à obrigação de toda a execução do orçamento nos termos em que ele foi aprovado pelo poder Legislativo. O orçamento dito impositivo se difere do autorizativo por não ser uma simples autorização do parlamento, mas por obrigar o Executivo a executar integralmente ou parcialmente a programação orçamentária aprovada pelo Legislativo. (LIMA, 2003)

No Brasil, o modelo de execução orçamentária é autorizativo com exceção das programações decorrentes das emendas parlamentares individuais, que se tornaram impositivas com a Emenda Constitucional (EC) 86 de 2015.

. Tal influência do poder Executivo sobre a arena legislativa e no processo de execução levou a mudança constitucional do caráter da execução orçamentária das emendas.

Dentre as PECs que trataram na ementa sobre o caráter impositivo do orçamento está a nº 22, de 6 de junho de 2000, de autoria do Senador à época Antônio Carlos Magalhães, a proposta da redação colocava que toda a LOA seria de execução obrigatória, salvo pedidos de contingenciamento, cancelamento, de autoria do Presidente da República ao CN. Essa PEC renumerada como PEC nº 358, de 28 de novembro de 2013, na Câmara dos Deputados.

A PEC nº 358/2013 foi bruscamente modificada na Câmara dos Deputados em comparação com a inicial, pois a proposta da Casa abrangia uma programação orçamentária específica, as emendas parlamentares individuais e não toda a programação da LOA conforme a proposta inicial.

O caminho para aprovação de uma PEC é longo, a proposta não foi aprovada em dois turnos na Câmara dos Deputados ainda em 2013, para que se tornasse vigente na lei orçamentária para o exercício de 2014.

Assim, para atender aos anseios parlamentares no período em que a PEC ainda não fora aprovada, os dispositivos que preceituavam a execução obrigatória de emendas individuais foram reproduzidos no art. 52 da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, a LDO para 2014, e no exercício seguinte, na LDO para 2015, a Lei nº 13.080, de 31 de dezembro de 2014 - por vias infraconstitucionais, preservando o conteúdo da PEC 358/2013. Os textos das LDOs dos exercícios financeiros mencionados tinham o mesmo conteúdo acerca da execução obrigatória que veio a vigorar na EC.

A promulgação da PEC nº 358 de 2013, que foi apelidada como a PEC do Orçamento Impositivo, trouxe a EC nº 86, de 17 de março de 2015, alterando a redação dos artigos 165, 166 e 198 da CF e tornou obrigatória a transferência de verbas derivadas de emendas parlamentares individuais aos entes federativos.

A EC nº 86 representa mudanças significativas no modelo de planejamento da elaboração orçamentária e alocação das receitas no Orçamento-Geral da União (OGU) ao instituir no § 9, do artigo 166:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder

Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde

A definição do orçamento público brasileiro é uma atribuição complexa dos Poderes, tendo em vista ser um instrumento de planejamento e controle que tem por competência estimar receitas e aplicar nas despesas, as quais atenderão as demandas das populações por meio de políticas públicas. Desta forma, as alterações da Carta Magna resultaram em um novo modelo de relação dos Poderes, dentre outras alterações, a EC versa que metade desses recursos devem ser direcionados ao Ministério da Saúde, o que tem consequência na destinação e oferta dos recursos públicos.

As alterações decorrentes da EC nº 86 fizeram com que as relações executivo-legislativo fossem modificadas na elaboração da lei orçamentária, tendo em vista que tal dispositivo constitucional versa sobre o percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) em que as emendas individuais devem ser aprovadas, bem como a obrigatoriedade da execução, alocação dos recursos por órgão superior, dentre outras mudanças.

Consoante o art. 2º, da Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a RCL é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei.

Mediante ao exposto, foi elaborada a pergunta de pesquisa: De que forma o orçamento impositivo para emendas individuais impactou as emendas dessa iniciativa aprovadas ao PLOA?

Com base no problema formulado, este trabalho propõe identificar o impacto dos dispositivos legais e constitucionais que instituíram o orçamento impositivo nas emendas parlamentares individuais aprovadas aos PLOAs dos exercícios financeiros compreendidos entre o período 2014-2016.

Para atingir o objetivo geral, delimitaram-se os seguintes objetivos específicos: identificar a distribuição das emendas aprovadas ao PLOA por Poder; identificar a variação da concentração de valor das emendas por dimensão tática nos diferentes períodos analisados; identificar a distribuição das emendas

individuais aprovadas ao PLOA no âmbito da Administração Pública Federal antes e depois da impositividade; identificar a evolução das emendas alocadas ao Ministério da Saúde de um período para outro; verificar se os valores das emendas parlamentares individuais aprovadas correspondem ao percentual da Receita Corrente Líquida que a EC nº 86 determina.

A importância da pesquisa de modo geral, se deve à relevância da compreensão de como o Executivo e Legislativo interagem no processo de elaboração orçamentária, e também compreender o direcionamento dos recursos públicos após a mudança na legislação, tendo em vista que esse processo tem impacto direto na fase de execução do orçamento, que atinge todos os cidadãos por meio da implementação das políticas públicas.

Neste contexto, no presente trabalho, por meio de uma análise comparativa das emendas individuais aprovadas ao PLOA entre o período 2011-2013 e 2014-2016 será possível verificar se houveram alterações quanto a apresentação de emendas parlamentares individuais depois que essa programação orçamentária tornou impositiva.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS

O Estado brasileiro é organizado pela teoria da tripartição do Poder do Estado, explicada por Montesquieu (2010), que sistematiza a divisão dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, criando a ideia que os Poderes são independentes e harmônicos entre si, o Sistema de Freios e Contrapesos. Tal sistema cria um mecanismo de controle recíproco, onde um poder é controlado por outro poder, contendo abusos de outros Poderes, assim mantém-se o equilíbrio.

Contido no artigo 2º da CF de 1988, a divisão dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é o preceito basilar da sociedade democrática brasileira. O documento constitucional também estabeleceu regras claras de garantia e tutela das prerrogativas de cada Poder, a fim de evitar que as autoridades e competências não se sobrepõem aos outros, e não acarretasse no enfraquecimento de função, assim, nenhum Poder agiria em desconformidade a Constituição.

O embate entre os Poderes no que diz respeito à matéria orçamentária e papéis dos Poderes no processo orçamentário é perceptível ainda hoje no Brasil. Rocha (2008) nomeia esses embates como o problema do orçamento, o qual deve ser solucionado propiciando a participação do Executivo e Legislativo, por meio de um aparato institucional específico, constrangendo excessos no processo e permitindo uma coordenação entre as partes.

As alterações nas últimas três Constituições Federais -1946,1967,1988 – demonstram as tentativas de resolução dos problemas entre os poderes. A disposição mais recente sobre orçamento na Carta Magna alterou as relações entre Executivo e Legislativo, a EC nº 86, de 17 de março de 2015, que institucionalizou o Orçamento Impositivo para emendas parlamentares individuais.

Rocha (2008) nomeia os experimentos de solução dos problemas das relações entre os Poderes de acordo com o regime político vigente à época, sendo eles: solução populista referenciando a CF de 1946, solução autoritária reportando-se a CF de 1967 e participação responsável mencionando a CF de 1988.

Com a CF de 1946 veio a redemocratização do país pós Estado Novo, e também a volta da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário. No Estado Novo, sob o comando de Getúlio Vargas, o Legislativo apresentou baixos níveis de participação, todo o processo ficava a cargo dos ministérios e

departamentos administrativos da Presidência da República, ou seja, do Poder Executivo.

No período de 1946 a 1963, cabia ao Legislativo na formulação do orçamento, alterar via emendas parte das despesas públicas. No entanto, não haviam normas disciplinadoras para as emendas na proposta do Executivo, e sequer um mecanismo que compatibilizasse receitas e despesas, assim, não haviam restrições à atuação parlamentar no orçamento, o que causou a aprovação de despesas superiores à receita. Logo, generalizou-se uma percepção de desordem orçamentária em que o centro da causa estava a participação legislativa no processo. (ROCHA, 2008)

A CF de 1946 não impôs limitações ao Poder Legislativo quanto à apresentação das emendas ao projeto de lei orçamentária, assim, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união dos entes federados (BRASIL, 1964), disciplinou a apresentação das emendas, até mesmo em relação ao conteúdo.

Giacomoni (2012, p. 44) aborda que a CF de 1967, outorgada no período autoritário, retirou as prerrogativas legislativas ilimitadas no orçamento oriundas de emendas no que tange à elaboração da peça orçamentária: “a grande novidade residiu, porém, na retirada de prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei orçamento”. Diante do exposto, o papel do parlamento passou a ser um autorizador do projeto de lei orçamentária de autoria do Executivo, o papel das emendas era apenas corrigir erros e defeitos da proposta do Executivo.

A EC nº 1, de 17 de outubro de 1969, outorgada pela Junta Militar, embora tenha alterado substancialmente a CF de 67, não alterou as normas sobre o orçamento, quiçá o papel do Legislativo em leis que gerem despesas, o papel de elaboração da proposta do orçamento era de exclusividade do Poder Executivo, de acordo com o §1º da referida EC:

§ 1º Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo.

Na CF de 1988, representada por uma distensão do regime autoritário e instauração do Estado democrático, o tema orçamentário recebeu atenção dos constituintes, os quais haviam perdido suas prerrogativas no período anterior.

A matéria orçamentária constante na Constituição Cidadã é composta por cinco artigos com inúmeros incisos e parágrafos, os quais atribuem responsabilidades distintas aos Poderes Legislativo e Executivo

A CF de 1988 delineou o modelo atual do ciclo orçamentário, com três leis cuja iniciativa para proposição são exclusivas do Poder Executivo, o art. 165, estabelece os instrumentos legais que permitem a materialização:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

A CF de 88 no art. 166 reestabeleceu a participação do Legislativo no processo de elaboração orçamentária com a possibilidade de apresentação de emendas ao PLOA enviada pelo Executivo, bem como o estabelecimento de regras para apresentação e aprovação das emendas, e também a criação da CMO com representantes das duas casas legislativas.

A legislação prevalecente no orçamento é a CF de 1988, os fundamentos legais, leis, fundamentos infralegais, portarias e decretos devem seguir o que é regido pela Carta Magna.

A separação dos Poderes em matéria orçamentária é bem clara, cabe ao Legislativo apreciar o projeto enviado e fiscalizar a aplicação dos recursos, de outro lado, ao Executivo cabe elaborar o PLOA e executar o programado. Perezino (2008, p 24) afirma sobre o retorno das prerrogativas legislativas nas matérias pertinentes ao orçamento:

Sob o aspecto democrático, isso significou o retorno das prerrogativas congressuais de participação no destino da alocação dos recursos públicos. A submissão dos instrumentos de planejamento, quanto à iniciativa e aprovação congressual, revela um dos princípios constitucionais de maior relevância para o Estado Democrático de Direito: a autorização legislativa prévia da despesa.

Perezino (2008, p. 84) ainda afirma “autorizar o orçamento não é a mesma coisa que orçamento autorizativo. Significa aprovar, ou seja, o povo, por intermédio de seus representantes, consente com a solicitação de uso do dinheiro público por um período determinado de 1 ano. ”

A percepção de mero autorizador do Poder Legislativo disseminou-se entre os parlamentares fazendo com que diversas PECs fossem apresentadas tratando da impositividade da execução da programação orçamentária definida em lei.

Tal disseminação da percepção levou a promulgação da PEC nº 358 de 2013, conhecida como a PEC do Orçamento Impositivo, que trouxe a EC nº 86, de 17 de março de 2015, alterando a redação dos artigos 165, 166 e 198 da CF, tornando obrigatória a transferência de verbas derivadas de emendas parlamentares individuais aos entes federativos.

As normas da última Constituinte foram um grande avanço no que diz respeito à obrigatoriedade da adoção sistemática do planejamento em todos entes federativos, com a criação de novos instrumentos: o PPA e a LDO. Ademais, a relação executivo-legislativo, pode ser explicitada no processo orçamentário, com as competências de cada poder nas fases do ciclo orçamentário.

3 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

As mudanças Constitucionais do período autoritário para o período democrático evidenciam o aumento da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, sobretudo com possibilidade de apresentar emendas à matéria. Esse capítulo tem por objetivo apresentar as fases do ciclo orçamentário para que seja identificado os papéis dos poderes Executivo e Legislativo nas fases do processo orçamentário.

Segundo Giacomoni (2012), a estrutura do orçamento são as leis e anexos que o compõem - PPA, LDO e LOA - o processo orçamentário é o funcionamento dessas estruturas. O processo orçamentário, demonstra como as estruturas estão interligadas e permitem que a dinâmica orçamentária aconteça, assim cumprindo seus papéis e funções.

O art. 165 da CF preceitua que as estruturas do OGU, os instrumentos legais que permitem a materialização do orçamento como dito anteriormente, sejam de exclusiva iniciativa do Poder Executivo, são elas: PPA; LDO; LOA.

O PPA tem o propósito de indicar o planejamento estratégico a médio prazo, por quatro anos, o qual inicia no segundo ano de vigência do mandato do Presidente da República, e se estende com até o primeiro ano de mandato do presidente da república subsequente. Os programas estão descritos no PPA, de modo que possa retratar a agenda do governo, expressando e orientando a ação governamental, fixa os investimentos prioritários e estabelece metas, como podemos ver no § 1º do art. 165 da CF:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A LDO por sua vez define metas e prioridades do Governo, ou seja, as obras e serviços mais importantes a serem realizados no ano seguinte na LOA. É a lei que estabelece a ligação entre o PPA e a LOA. (BRASIL, 2016)

Os dispositivos que compõem a LDO são dedicados à organização e estruturar o PLOA e LOA, estabelecendo diretrizes para elaboração e execução dos três orçamentos da União: fiscal, seguridade social, e investimentos das empresas estatais, conforme o preceituado no § 2º do art. 165 da CF:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A legislação básica aplicável e com caráter de norma geral para a matéria orçamentária, a qual deve ser observada por todos os entes governamentais, está nos dispositivos da CF de 1988 e na Lei nº 4.320/1964. A defasagem sofrida ao longo do tempo e disparidades entre as duas legislações vem sendo compensadas a cada LDO (GIACOMONI, 2012). E também pela LRF.

Com a instituição da LRF, foram incorporadas à LDO novas atribuições, como nortear o ciclo de alocação dos recursos públicos, prevendo o equilíbrio entre receitas e despesas.

A LDO dispõe as metas do PPA durante os anos da sua vigência, adaptando as condições da realidade fiscal e estabelecendo as prioridades orçamentárias para a LOA do exercício seguinte.

O PPA e a LDO são aplicados na construção do PLOA, elaborado pelo Poder Executivo, contido das receitas estimadas e despesas fixadas para determinado exercício financeiro. O PLOA passa pelo Congresso e recebe emendas parlamentares, após esse processo segue para sanção Presidencial, após esse trâmite converte-se na LOA.

A LOA é o orçamento propriamente dito, promove a execução das prioridades, tem a duração de um ano. Conforme o § 5º do art. 165, da CF, a LOA é constituída pelo Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimentos e Orçamento da Seguridade Social. O Orçamento fiscal é referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O orçamento público deve ser visto além das leis orçamentárias, documento orçamentário que fundamenta a obrigação jurídica de obter receitas e realizar despesas. Hoje, o orçamento moderno integra um sistema de planos e programas,

origem das definições que permitem a própria elaboração orçamentária. (GIACOMONI, 2012)

Segundo Giacomoni (2012), as quatro estruturas orçamentárias, que compõem o processo orçamentário também chamado de ciclo orçamentário, são elas:

- a) elaboração da proposta;
- b) discussão e votação e aprovação da lei;
- c) execução;
- d) controle de avaliação.

Entendendo as características da sua dinâmica, o decorrer do processo, que possibilita o orçamento cumprir suas funções de planejamento, é possível perceber a participação de cada Poder nas etapas.

Sanches (1993, p. 56) define o ciclo orçamentário em oito fases, dadas as alterações feitas pela CF de 88 em especial no art. 166, § 3º, I e § 4º, e suas amarrações. Essa divisão permite um melhor entendimento sobre os Poderes em cada fase:

- a) formulação do Planejamento Plurianual, pelo Executivo;
- b) apreciação e adequação do Plano, pelo Legislativo;
- c) proposição de metas e prioridades para a administração e da política de alocação de recursos, pelo Executivo;
- d) apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo;
- e) elaboração da proposta de orçamentos, pelo Executivo;
- f) apreciação, adequação e autorização legislativa;
- g) execução dos orçamentos aprovados;
- h) avaliação da execução e julgamento das Contas.

A etapa foco deste trabalho é a etapa de elaboração da proposta e apreciação, adequação e autorização legislativa do PLOA, visto que é nessa fase que os parlamentares apreciam e adequam a proposta orçamentária por meio de apresentação das emendas a matéria orçamentária.

A primeira etapa, elaboração da proposta, é exclusivamente feita pelo Poder Executivo, uma lei de iniciativa reservada. O PLOA é elaborado pelo Poder Executivo e encaminhado para o Legislativo, onde é apreciado pelos parlamentares.

Giacomoni (2012, p. 236) aborda a estrutura que os Governos dispõem para exercerem tal competência:

A iniciativa da elaboração da proposta orçamentária anual é sempre do Poder Executivo. Nos entes federativos de maior porte - União, Estados e Municípios maiores -, onde a elaboração orçamentária assume maior complexidade, são constituídos órgãos

especificamente voltados para a elaboração orçamentária. Em nome da chefia do Poder Executivo, tais órgãos fixam instruções gerais, orientam a elaboração das propostas setoriais e consolidam-se na forma de projeto de lei orçamentária anual.

No Poder Executivo Federal, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é o órgão responsável pela coordenação do processo orçamentário, suas competências estão descritas no art. 20 do Anexo I do Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014, e amparado no art. 8º da Lei nº 10.180, de 2001. Cabe à SOF, coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da LDO e da proposta orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social, entre outras atribuições com os órgãos setoriais do Poder Executivo. (BRASIL, 2017)

A SOF define as diretrizes e parâmetros estratégicos, e as normas para elaboração. A parte primordial do processo é estimativa de receitas e despesas com base no cenário fiscal. Essas ações abrangem todos os órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário. (BRASIL, 2017)

Todas as unidades orçamentárias devem fixar suas diretrizes setoriais e encaminhar suas propostas contidas dos programas e ações, de acordo com o cronograma estipulado pela SOF. O sistema utilizado para formalização é o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, neste sistema todas as informações são compiladas, validadas e consolidadas nos órgãos setoriais e posteriormente enviadas à SOF que compara os limites das programações e ajusta as propostas setoriais, após esse processo consolida e formaliza o PLOA. (BRASIL, 2016).

A SOF, por sua vez, encaminha o PLOA para análise e decisão da Presidência da República, que encaminha para o CN por meio da mensagem presidencial - instrumento de comunicação oficial entre o Presidente da República e o CN. O texto consolidado será encaminhado ao CN até quatro meses antes do encerramento do exercício, 31 de agosto. (BRASIL, 2016).

A etapa de discussão votação, aprovação da lei trata da tramitação do PLOA no âmbito do Legislativo, que como representante do povo no Parlamento, debate sobre as propostas orçamentárias elaboradas pelo Poder Executivo.

A apreciação da matéria orçamentária sempre é feita pelo CN. Nessa fase que o Legislativo tem maior participação no processo orçamentário. O processo legislativo segue a mesma tramitação para elaboração de outras leis: discussão

parlamentar, emendas, votação, aprovação, veto e sanção. As bases legais para apreciação da matéria estão nos normativos legais do processo legislativo comum.

No CN, é de competência da CMO apreciar a matéria e emitir parecer sobre as estruturas do orçamento, como receita, e preliminar de cada área. A síntese de todo trabalho está particularmente representada nas emendas propostas pelos parlamentares na referida comissão que, de forma similar ao projeto do Poder Executivo, serão objeto de avaliação e parecer. (GIACOMONI, 2012)

A CMO é uma comissão permanente, composta por 40 membros titulares, sendo 30 deputados e 10 senadores, com o mesmo número de suplentes. As funções de direção da CMO, de relator-geral da LOA e de relator da LDO são exercidas, alternadamente, por senadores e deputados. Os membros da CMO contam com o apoio de técnicos especializados em orçamento, que oferecem estudos e análises, de modo a subsidiar as discussões dos parlamentares.

As emendas são prerrogativas legislativas constitucionais para que a proposta orçamentária enviada pelo Executivo possa ser aprimorada. Conforme Perezino (2010, p.24) afirma “somente as emendas parlamentares têm aptidão legal para interferir no projeto de lei orçamentária, no âmbito do Poder Legislativo. ”

Ao PLOA, cabe apresentação de três tipos de emenda: texto, receita, despesa. Quanto as modalidades, elas podem ser de remanejamento, apropriação, cancelamento. As iniciativas das emendas podem ser de comissão, bancada estadual, individual e relatoria.

De acordo com a Resolução nº 3, de 28 de setembro de 2015, existe uma cota prévia de apresentação por parlamentar, 25 por representante, no valor total definido pelo parecer preliminar do relator. A apresentação de emendas a CMO é isonômica, quantidade de emendas a ser apresentada por cada parlamentar é a mesma, bem como o valor global de recursos.

As comissões permanentes do Senado e da Câmara podem apresentar entre quatro e oito emendas, dependendo de suas especificidades com relação às áreas temáticas do orçamento.

As emendas do relator são feitas pelo deputado ou senador que, naquele determinado ano, foi escolhido para produzir o parecer final sobre o Orçamento – o chamado relatório geral.

Diante ao exposto, pressupõe-se que na fase de elaboração da proposta orçamentária no legislativo não existem atores que sobressaíam aos outros quanto à

apresentação de propostas de aprimoramento da matéria orçamentária. Neste estudo, perfazem a amostra apenas as emendas individuais, tendo em vista que o orçamento impositivo abarca essa iniciativa.

Conforme o art. 26, da Resolução nº 3, de 28 de setembro de 2015, do CN, o PLOA é dividido em áreas temáticas, a saber: Transporte; Saúde; Educação e Cultura; Integração Nacional; Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário;; Desenvolvimento Urbano; Turismo; Ciência e Tecnologia e Comunicações; Minas e Energia; Esporte; Meio Ambiente; Fazenda e Planejamento; Indústria, Comércio e Micro e Pequenas Empresas; Trabalho, Previdência e Assistência Social; Defesa e Justiça; e Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público da União, Defensoria Pública da União e Relações Exteriores. Os parlamentares participam apresentando suas emendas às áreas temáticas na CMO.

Cada área tem um relator indicado pelas lideranças partidárias. Os relatores irão analisar e elaborarão um parecer setorial quanto às emendas aprovadas, posteriormente todos os relatórios são compilados para o geral, e destinados ao relator-geral do OGU.

Para que as emendas de despesas sejam aceitas, os parlamentares devem indicar as dotações provenientes das programações enviadas pela proposta do Executivo. Somente a anulação de dotações constantes na PLOA do Executivo pode viabilizar a criação de emendas de receita. São permitidas a anulação de despesas que não contenham gastos com pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências tributárias intergovernamentais.

Segundo Pereira e Mueller (2002, p. 269), “alguns parlamentares recorrem a seu prestígio político para fazer valer seus interesses na inclusão de projetos ainda na fase de elaboração por parte do Executivo”.

No fim do processo na CMO, o relatório substitutivo ao projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo, contido do projeto oriundo do Governo alterado pelas emendas aprovadas, será apreciado no plenário da casa. O texto para o exercício financeiro decretado pelo Legislativo, como todas as leis, é encaminhado para sanção ou veto do Presidente da República, caso seja aprovado, é promulgado, e assim publicada a LOA para o exercício financeiro.

Nessa etapa final de elaboração, evidencia-se a preponderância do Executivo, dado o fato que o mesmo dispõe de mecanismos dos vetos parciais, caso considere o todo o substitutivo ou partes dele inconstitucionais. Aplicado o

mecanismo de veto, o Presidente do SF é comunicado sobre as razões do veto, e assim, o CN tem o prazo de 30 dias para apreciar e votar. Na hipótese dos vetos presidenciais serem rejeitados, o projeto é promulgado parcialmente, sem a parte vetada.

Segundo Giacomoni (2012, p. 276), esse procedimento tem se tornado praxe e, “particularmente no caso da lei orçamentária, justifica-se a imediata promulgação da lei em face aos prazos exíguos existentes entre a votação da matéria e o início do exercício”.

Conforme disposto no art. 34 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, o exercício financeiro é o período definido para fins de segregação e organização dos registros relativos à arrecadação de receitas, à execução de despesas e aos atos gerais de administração financeira e patrimonial da administração pública. No Brasil, o exercício financeiro tem duração de doze meses e coincide com o ano civil.

Giacomoni (2012, p. 299) afirma que na fase da execução orçamentária e financeira “as decisões e escolhas da lei orçamentária assumem natureza financeira na forma de fluxos de recursos que entram e saem do tesouro. ”

Cumpridas todas as etapas acima, o projeto torna-se lei e inicia-se a fase de execução, que se subdivide em três passos: empenho, liquidação e pagamento. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição, ou seja, não é a obrigação de pagamento, é um compromisso de pagamento a partir da existência de um crédito. A liquidação se dá na verificação do cumprimento contratual, é o reconhecimento da despesa de fato, a obrigação de pagar. Como a despesa foi reconhecida na liquidação, tem-se a obrigação de pagar, caso não seja pago no exercício financeiro, ainda pode ocorrer nos exercícios subsequentes, desde que seja inscrito em restos a pagar. Quando está pago, a execução está concluída. (GIACOMONI, 2012)

A participação cada vez menor do Poder Legislativo é observada no processo orçamentário e o fortalecimento do Executivo, esse fato se deve ao caráter autorizativo, e conseqüentemente a discricionariedade do Executivo ao decidir o que executar, tendo em vista que a aprovação da LOA é uma autorização, não obrigação. Como dito anteriormente, esse enfraquecimento e fatores políticos

levaram a impositividade de uma programação em específico – as emendas individuais.

Por fim, a quarta fase, avaliação e controle, que acontece na mesma fase de execução, são produzidos os balanços que são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares ao Poder Legislativo, como Tribunal de Contas da União, e também os órgãos setoriais para monitoramento e avaliação das ações. (SANCHES, 1996)

Apresentadas a participação dos atores e as características gerais que regem a etapa específica do estudo, a elaboração da LOA, no próximo capítulo será abordado o embasamento teórico que permite maior compreensão sobre a impositividade das emendas parlamentares individuais.

4 ORÇAMENTO IMPOSITIVO

A partir da promulgação da CF de 1988, as prerrogativas parlamentares sob as definições orçamentárias retornaram por meio das emendas. A influência e interesse dos representantes aumentaram na matéria orçamentária, mas a influência não expandiu em uma fase específica: a execução das programações acrescidas por meio de emendas.

Em decorrência desse interesse, as discussões sobre o caráter autorizativo da lei orçamentária adentraram na doutrina e no processo legislativo pressupondo que os créditos consignados na lei orçamentária seriam parte de um resultado de ato de autorização, já que o Poder Executivo nem sempre os executa, o que transforma o orçamento público numa ficção. (GIACOMONI, 2012)

Pretendendo ressaltar as funções do Legislativo nessa matéria, várias PECs tramitaram no Congresso durante anos, visando criar mecanismos que garantissem a obrigatoriedade da execução dos créditos autorizados, ou seja, tornar o orçamento impositivo.

Inicialmente, faz-se necessário explanar o conceito de orçamento impositivo. Em resumo, o caráter impositivo objetiva a obrigatoriedade do Poder Executivo em executar a programação orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo.

Lima (2003) aborda que existem três versões de orçamento impositivo, as quais mudam de acordo com a totalidade em que se obriga a execução, são elas: extrema, intermediária, flexível.

Na versão extrema, o Poder Executivo deve executar toda a programação orçamentária que foi aprovada pelo CN. Nesse caso, quando a previsão da receita é frustrada, pode-se impor ao Executivo que efetue empréstimos para executar os dispêndios aprovados.

Em relação à intermediária, caso venha a não executar parte da programação, o Congresso deve consentir com os atos do governo. Menezes e Pederiva (2014) afirmam que essa versão permite flexibilidade orçamentária, considerando que o governo pode deixar de executar despesas mediante explicações ao CN.

A versão flexível dispõe a obrigação da realização de parte do orçamento, deixando o poder discricionário do Executivo atuar sob alguma parte, isto é, o

governo pode agir livremente dentro dos limites estabelecidos em lei, prevalecendo o interesse público.

Gontijo et al. (2014, p. 40) abordam que apesar do art. 165 da CF instituir um sistema integrado de planejamento e orçamento por meio dos três instrumentos legais: PPA, LDO, e LOA, esse se encontra enfraquecido:

Esse sistema integrado de planejamento e orçamento, ainda que racional e viável, encontra-se bastante enfraquecido, em razão da elaboração de planos e orçamentos pouco realistas e da concepção de que as programações da lei orçamentária teriam um caráter meramente autorizativo. Essa situação deixa ampla margem de discricionariedade para o órgão de execução definir, dentre as programações aprovadas, quais seriam consideradas prioritárias e de execução obrigatória, colocando-as ao alvedrio das conveniências político-econômicas contemporâneas.

Piscitelli (2006) entende que o orçamento no Brasil é meramente autorizativo, o Executivo pode dispor sobre a programação orçamentária de acordo com seus interesses e preferências, sem grandes impedimentos, sem expor os motivos dos atos de sua gestão ao CN. Assim, configura-se uma prática da administração pública, o gestor elege o que implementar, sem nenhuma transparência no processo de execução orçamentária.

Volpe e Cambraia (2015) afirmam que o entendimento dominante é que o caráter do orçamento é meramente autorizativo, o motivo se dá na fase de elaboração da proposta que será encaminhada ao CN pelo Executivo. Segundo esses autores (p. 105), desde 2008 os PLOAs são contidos de um cenário macroeconômico muito otimista que não reflete a realidade da economia nacional, “algumas variáveis macroeconômicas importantes para previsão da receita divergiam bastante da previsão do mercado e não se confirmaram ao longo do exercício financeiro”. Variáveis contidas de otimismo como o Produto Interno Bruto são superestimadas, consequentemente as projeções das receitas são elevadas, o que não condiz com a receita arrecadada no exercício financeiro, e despesas são subestimadas.

Os autores Volpe e Cambraia (2015, p. 105) explicam que o excesso de autorizações está atrelado ao fato da receita estimada dificilmente ser realizada, e também as receitas superestimadas pelo Poder Executivo no PLOA são elevadas “pela reestimativa de receita, no âmbito do CN, com a finalidade de obtenção de recursos para atendimento de emendas ao orçamento”.

Esse malabarismo dos Poderes Executivo e Legislativo na fase de elaboração orçamentária, que não condiz com a realidade faz com que, posteriormente atrelado a outros fatores na fase de execução, os créditos orçamentários sejam contingenciados conforme discricionariedade do Poder Executivo.

O modelo autorizativo permite do ponto de vista entre as relações dos Poderes Executivo e Legislativo, o uso da execução orçamentária como instrumento de barganha e troca de apoio político. Esse fato é a consequência de a execução ser discricionária do gestor do Poder Executivo, que atrela a execução dos créditos orçamentários aos acordos políticos previamente estabelecidos como troca de apoio.

Para esse fim, o Executivo dispõe de mecanismos como o contingenciamento de despesas e a anulação de valores empenhados, caso exista frustração das receitas realizadas no bimestre, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 2000, a LRF.

O mecanismo do contingenciamento previsto no art. 9º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, preceitua que:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

A limitação de empenho e movimentação financeira, denominado contingenciamento, é umas das principais formas do Poder Executivo controlar a execução orçamentária. As regras acerca desse mecanismo têm sido atribuídas às LDOs, e remetido ao Poder Executivo a aferição dos valores a serem contingenciados. Na visão de Perezino (2008, p. 78), o contingenciamento é “um instrumento poderoso e silencioso de manutenção da preponderância executiva no processo legislativo”.

No OGU há pouco espaço para discricionariedade do governo - contingenciamento, alocação de recursos - tendo em vista a elevada rigidez das despesas obrigatórias primárias, tais como: benefícios previdenciários; pessoal e encargos sociais.

As despesas discricionárias compõem uma pequena parte das despesas primárias, são aquelas cuja execução depende da avaliação ou escolha que o

governo faz sobre a conveniência e oportunidade de sua realização, por não haver obrigação de execução do dispêndio. Desta forma, a margem discricionária para contingenciamento no OGU é baixa, pois a rigidez das despesas primárias faz com que essa parcela do orçamento seja impositiva dada as execuções asseguradas pelas normas legais. (LIMA, 2003)

O contingenciamento atinge as despesas discricionárias, como dito anteriormente, a margem para discricionariiedade é baixa, assim, o governo utiliza esse mecanismo como um “efetivo instrumento de controle do Executivo em detrimento das alterações realizadas na lei orçamentária anual pelo Parlamento. ” (DANTAS, 2015, p. 26)

Como as despesas discricionárias compõem uma pequena parte do orçamento, o governo escolhe como prioridade de contingenciamento aquelas que não constavam da proposta orçamentária encaminhada no PLOA ao Congresso, ou seja, aquilo que foi acrescentado pelo CN por meio das emendas, que tem natureza distinta das despesas obrigatórias. Esse procedimento torna um instrumento técnico em instrumento de negociação política e reduz o Congresso a mero autorizador, pois o Executivo tem a prerrogativa de redefinir a execução orçamentária, sem apresentar justificativas fundamentadas dos atos de sua gestão. (GONTIGO, 2010)

Segundo Figueiredo e Limongi (2008), o que torna o contingenciamento num instrumento de troca é o condicionamento da liberação de recursos por parte do Executivo a aprovação da agenda legislativa de acordo com os interesses do governo. O Executivo controla a execução orçamentária e os parlamentares precisam dos recursos das emendas para atender as suas bases eleitorais, assim, se forma o instrumento de troca, o uso estratégico do orçamento em barganha.

Visando a redução da interferência do Executivo no trabalho Legislativo, em que o Executivo desconsiderava a apreciação do PLOA feita pelo CN, foram replicadas na LDO de 2014 e 2015, o ordenamento jurídico que veio a vigorar na EC nº 86, o orçamento impositivo para emendas parlamentares individuais.

Na visão de Gontijo et al. (2014, p. 40), a reação dos parlamentares ao aplicarem o caráter impositivo a programação orçamentária específica “é explicada como uma reação indignada à total liberdade do Poder Executivo na etapa de execução da despesa, principalmente em relação à execução das emendas parlamentares, bem como ao consequente uso político dessa falsa prerrogativa”.

5 EMENDA CONSTITUCIONAL 86

A intenção de tornar o orçamento impositivo permeou durante anos no CN, como é possível perceber pelo longo tempo de tramitação da proposição – descrita na introdução do presente trabalho.

A EC nº 86, promulgada em 17 de março de 2015, integrou pela primeira vez a Constituição o termo emendas individuais, alterando os arts. 165, 166 e 198 da CF, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária citada.

Na classificação de Lima (2003), o modelo de orçamento impositivo adotado é o flexível, que deve ser executado apenas parte do orçamento. Tal medida visa acabar com a prerrogativa do Executivo em não realizar despesas previstas, já que as emendas estão inclusas na parte passível de contingenciamento, por não ser despesa obrigatória. Assim, a prática de desconsiderar o papel do legislativo na elaboração do orçamento se esgota.

Dentre as principais mudanças que o texto constitucional trouxe na relação Poder Executivo e Legislativo - as quais são objeto deste estudo – está no parágrafo nono do art. 166:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

As emendas individuais destinadas a saúde passaram a constituir o piso mínimo da saúde, nos termos § 10 do art. 166:

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

O motivo do nome dado a EC, orçamento impositivo, está no parágrafo 11 do artigo 166:

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Greggianin e Silva (2014, p.14), afirmam que a criação de um percentual não se mostra o apropriado:

O uso de diferentes bases de cálculo para a aprovação das emendas e para a execução, inspirado inicialmente em uma espécie de seguro contra a frustração da receita prevista na LOA, revelou-se inapropriado. Havendo acréscimo da RCL no exercício seguinte, o

mesmo não é aproveitado pelas emendas, em função do limite de aprovação; e, havendo decréscimo da RCL do exercício em curso, a parcela frustrada implicará contingenciamento das emendas.

O caráter mandatório da execução orçamentária equitativo – sem distinções de autoria - é extinto nas emendas que apresentam algum impedimento técnico para seu cumprimento, logo, as emendas indicadas que tem problemas como irregularidades no beneficiário ou proposta de trabalho com alguma falha não são obrigatórias. Como previsto no § 12 da EC nº 86: “As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. ”

Acerca do caráter de execução orçamentária e financeira das outras iniciativas de emendas, o art. 68 da LDO de 2016, trouxe a obrigatoriedade de execução de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, aprovadas na LOA, no percentual de 0,6% da RCL realizada no exercício de 2015.

Nessa perspectiva, esse trabalho objetivará verificar se houveram alterações quanto a apresentação de emendas parlamentares individuais ao PLOA depois do orçamento impositivo para essa programação.

6 COLETA E OPERACIONALIZAÇÃO DOS DADOS

A fim de identificar o impacto dos dispositivos legais constitucionais que se referem ao orçamento impositivo nas emendas aprovadas ao PLOA, foram observados os dados referentes às dotações orçamentárias oriundas das emendas individuais aprovadas ao PLOA no período 2011-2016, para que pudesse ser feita uma análise comparativa entre o período de caráter autorizativo e impositivo.

Considerando as tipologias abordadas por Gil (2002), de acordo com os objetivos propostos por esta pesquisa, a mesma configura-se como descritiva, tendo em vista que se propõe a descrever as características de um fenômeno, e o estabelecimento de relações entre variáveis, para isso, utilizando técnicas padronizadas de coleta de dados.

O problema do presente estudo foi abordado quantitativamente, buscou-se levantar dados sobre os fatos, identificando, comparando e relatando, de modo a levantar informações que permitam a constatação da realidade.

Quanto aos procedimentos metodológicos utilizados, o delineamento pode ser definido como pesquisa bibliográfica e documental, especificamente para descrever a participação dos poderes na orçamentação.

A apresentação de emendas à CMO é isonômica, isto é, sem distinção entre os parlamentares, cada um pode apresentar até 25 emendas. Considerando os 513 deputados federais, e 81 senadores, podem ser apresentados 14.825 ao PLOA. Neste estudo, perfaz a amostra apenas as emendas individuais de receita, tendo em vista que o orçamento impositivo compreende essa iniciativa.

A dimensão temporal da pesquisa é corte transversal, descrevendo a situação em um determinado período específico de tempo, nas emendas individuais aprovadas a proposta orçamentária no intervalo 2011 -2016. A justificativa para o recorte se dá em razão da não impositividade do orçamento anterior ao período 2014 - os dispositivos haviam sido reproduzidos na LDO para aquele exercício financeiro e no ano subsequente— de forma com que fosse possível comparar os triênios 2011-2013 e 2014-2016.

A técnica empregada no levantamento de dados escolhida foi a documentação direta, os dados foram coletados por meio de consulta *Webintelligence* no banco de dados do Siga Brasil e documentos oficiais como o PLOA do Executivo. (BRASIL, 2015)

Para que pudesse ser feita a comparação entre valor das emendas aprovadas e o percentual previsto da RCL nos projetos elaborados pelo Executivo, foram utilizados dados das PLOAs dos exercícios objeto de pesquisa.

O sistema de informações desenvolvido pelo SF, Siga Brasil, disponibiliza informações sobre orçamento e finanças para a sociedade, por vezes é utilizado como instrumento de transparência orçamentária e controle social. (SICONV). (BRASIL, 2015)

Os dados disponíveis no sistema mencionado são alimentados pelo servidor da Secretaria de Tecnologia da Informação, PRODASEN do SF, que utiliza como fonte primária o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), Sistema de Elaboração da Lei Orçamentária (SELOR), Sistema de Informação das Estatais (SIEST), Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV). (BRASIL, 2015)

Consta no banco de dados as informações sobre as emendas aprovadas aos PLOAs, tais como: emenda valor aprovado (o saldo das emendas, o valor alocado pelos parlamentares ao PLOA); dotação inicial (valor inicial da lei orçamentária após a LOA ser sancionada pelo Presidente); autorizado (é a autorização do Executivo em relação as verbas alocadas numa funcional); empenho e liquidado (refere-se as etapas de execução financeira). A variável do presente estudo é “emenda valor aprovado”.

A etapa de execução orçamentária dos PLOAS dos anos 2011, 2012 e 2013 não apresenta os valores exatos em relação ao valor aprovado da emenda, os valores excedem o saldo do que foi aprovado ao PLOA. Esse fato se dá em razão de que antes de 2014, uma emenda aprovada adicionava valor a uma determinada dotação orçamentária, a qual é identificada pela funcional programática, ou seja, por registro funcional. Nos sistemas utilizados não havia diferenciação na fase de execução (empenho e pagamento), dentro do valor da dotação do que era advindo do PLOA de diferentes emendas. Assim, uma vez aprovada a LOA, todos os valores atribuídos a uma determinada dotação se somavam, se misturavam, tornando-se um todo onde não era possível distinguir nos sistemas a origem de cada quinhão.

Devido a divergência de valores do período citado não foi possível utilizar outras variáveis neste estudo, apenas o saldo, já que essa é corresponde ao valor de cada emenda proposta à LOA. .

No Siga Brasil, os dados estão organizados por universos, os quais estão contidos dos temas orçamentários. Universo é definido pela Apostila do Siga Brasil como "a maneira pela qual as informações disponíveis na base de dados encontram-se organizadas." (2008, p. 2)

Os dados acerca das proposições de emendas foram extraídos do universo "execução emendas por órgão" dos anos correspondentes a elaboração, isto é, foram extraídos categoricamente pelos órgãos superiores orçamentários em que as dotações orçamentárias das emendas foram alocadas.

Apesar do referido sistema desenvolvido pelo SF conter a opção de elaboração de relatório pelo usuário a partir dos dados providos pelo servidor e permitir a edição, neste caso não foi possível devido ao fato de que a opção filtrar nos relatórios apenas as emendas de autoria individual não existe. Desta forma, os dados de cada ano foram extraídos por órgão superior em formato de planilha eletrônica com extensão para Excel. Os dados foram compilados e tratados no Excel, foram excluídos os dados das emendas de iniciativa de bancada, relatoria, e comissão de forma com que apenas os dados relativos as emendas individuais fossem trabalhados.

Para identificar a variação da concentração de valor das emendas por dimensão tática dum período para outro, os órgãos superiores foram distribuídos por dimensão tática, a qual se deu pelos programas temáticos do PPA 2012-2015. A frequência da distribuição de programas dos ministérios por dimensão foi verificada, assim, o programa que teve maior frequência em determinada área foi classificado como pertencente a mesma. As emendas dos órgãos que compõe cada dimensão foram agregadas, assim, foi possível quantificar a quantidade e valor de cada dimensão tática.

As dimensões táticas descritas no PPA são: social; infraestrutura; desenvolvimento produtivo e ambiental; temas especiais. Na dimensão social foram agregadas as emendas alocadas aos seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego; Presidência da República; Ministério da Cultura; Ministério da Educação; Ministério da Justiça; Ministério da Previdência Social; Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos; Ministério do Esporte; Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria de Política para as Mulheres; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Na infraestrutura foram somadas os órgãos: Ministério das

Cidades; Ministério das Comunicações; Ministério de Minas e Energia; Ministério dos Transportes; Secretaria de Aviação Civil. Secretaria de Portos. Ao desenvolvimento produtivo e ambiental: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Turismo; Secretaria da Micro e Pequena Empresa. Aos temas especiais: Ministério da Defesa; Ministério da Fazenda; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

7 ALTERAÇÕES DAS EMENDAS APROVADAS AO PLOA NO PERÍODO 2014-2016

Este capítulo visa analisar os dados obtidos referentes às emendas individuais aprovadas aos PLOAs dos exercícios financeiros compreendidos no período 2011-2016, de forma que possa responder à pergunta: Mediante ao exposto, foi elaborada a pergunta de pesquisa: De que forma o orçamento impositivo para emendas individuais impactou as emendas dessa iniciativa aprovadas ao PLOA?

Os dados das emendas extraídos por órgão superior e exercício financeiro do Siga Brasil foram somados e compilados de forma que fosse possível estabelecer o quantitativo e valor total do período por órgão. O primeiro período refere-se aos dados dos PLOAs dos anos de 2011, 2012 e 2013, o segundo período diz respeito aos dados dos PLOAs de 2014, 2015, 2016, ciclo que o caráter impositivo se encontra em vigor, seja por dispositivos legais (LDO) ou constitucionais (EC nº 86).

Os dados obtidos podem ser visualizados na tabela 1. Esses dados serão analisados por subseções neste capítulo, respondendo os objetivos específicos.

Tabela 1 – Quantidade e montante de emendas individuais por órgão superior período 2011-2016.

Órgão Superior	PLOA 2011-2013		PLOA 2014-2016	
	Qtde. Emendas	Valor (em R\$)	Qtde. Emendas	Valor (em R\$)
Advocacia-Geral da União	0	0,00	2	850.000,00
Conselho Nacional de Justiça	0	0,00	1	300.000,00
Conselho Nacional do Ministério Público	0	0,00	0	0,00
Defensoria Pública da União	0	0,00	16	11.300.000,00
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	0	0,00	5	2.900.000,00
Justiça do Trabalho	116	39.910.000,00	89	27.335.909,00
Justiça Eleitoral	240	143.559.219,00	148	46.810.909,00
Justiça Federal	64	53.295.454,00	107	38.955.300,00
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1694	2.142.332.203,00	1205	1.240.380.163,00
Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação	502	2.027.818.758,00	211	148.140.382,00
Ministério da Cultura	1208	701.628.230,00	801	404.220.236,00
Ministério da Defesa	1013	1.244.675.040,00	853	965.782.121,00
Ministério da Educação	2329	1.603.526.092,00	1763	1.104.601.928,00
Ministério da Fazenda	0	0,00	0	0,00

continua

Órgão Superior	PLOA 2011-2013		PLOA 2014-2016	
	Qtde. Emendas	Valor (em R\$)	Qtde. Emendas	Valor (em R\$)
<i>continuação</i>				
Ministério da Integração Nacional	1079	3.258.639.470,00	688	1.009.098.306,00
Ministério da Justiça	516	314.225.000,00	545	301.612.785,00
Ministério da Pesca e Aquicultura	181	176.997.499,00	60	38.015.000,00
Ministério da Saúde	6602	5.499.754.540,00	10251	14.263.152.204,00
Ministério das Cidades	2933	8.049.294.076,00	2597	4.506.099.206,00
Ministério das Comunicações	2	420.000,00	15	10.369.901,00
Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos	0	0	165	58.913.523,00
Ministério das Relações Exteriores	2	1.100.000,00	6	1.712.300,00
Ministério de Minas e Energia	11	6.650.000,00	1	350.000,00
Ministério do Desenvolvimento Agrário	454	564.253.845,00	398	391.190.900,00
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	847	453.631.911,00	574	507.302.041,00
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	88	68.340.000,00	10	9.311.218,00
Ministério do Esporte	1964	2.042.923.288,00	1381	1.202.708.236,00
Ministério do Meio Ambiente	119	51.340.900,00	69	39.565.600,00
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	5	7.400.000,00	4	950.000,00
Ministério do Trabalho e Emprego	276	215.807.500,00	77	30.640.600,00
Ministério do Trabalho e Previdência Social	0	0	25	20.277.435,00
Ministério do Turismo	2439	3.051.787.632,00	1057	1.090.263.378,00
Ministério dos Transportes	17	50.197.890,00	9	13.412.300,00
Ministério Público da União	169	64.550.000,00	170	56.606.682,00
Presidência da República	61	24.320.000,00	32	15.860.000,00
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	0	0	19	8.936.000,00
Secretaria de Aviação Civil	0	0	4	1.900.000,00
Secretaria de Direitos Humanos	255	118.615.000,00	246	108.374.800,00
Secretaria de Política para as Mulheres	86	29.800.000,00	81	25.887.300,00
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	41	18.890.000,00	27	8.083.000,00
Secretaria de Portos	6	2.000.000,00	1	500.000,00
Tribunal de Contas da União	0	0	1	6.000.000,00

Fonte: Dados obtidos do Siga Brasil. Elaborado pela autora.

7.1 Evolução das Emendas por Poder

Com base nos dados obtidos constata-se que, no segundo período da análise existe uma tendência de queda que demonstra o decréscimo da quantidade e valor das emendas individuais, seja no geral, Poder Executivo e Judiciário com exceção do Poder Legislativo. Os dados podem ser visualizados na tabela 2.

Tabela 2 –Evolução das emendas por Poder.

Poder	PLOA 2011-2013		PLOA 2014-2016		Variação Qtde. (b/a-1)	Variação Valor Nominal (b/a-1)
	Qtde. Emendas	Valor Nominal (em R\$)	Qtde. Emendas	Valor Nominal (em R\$)		
Executivo	24.836	31.794.318.874,00	23.189	27.535.160.863,00	-7%	-13%
Legislativo	0	0	1	6.000.000,00	-	-
Judiciário	589	301.314.673,00	538	185.058.800,00	-9%	-39%
Total	25.425	32.095.633.547,00	23.728	27.726.219.663,00	-7%	-14%

Fonte: Dados obtidos do SIGA BRASIL. Elaborado pela autora.

No período de 2011 a 2013, foram aprovadas ao PLOA um total de 25.425 emendas individuais, enquanto no período 2014-2016 foram aprovadas 23.728 emendas, havendo um decréscimo de 7%, quanto à quantidade de emendas individuais aprovadas ao PLOA durante o período indicado. No Poder Executivo houve um decréscimo de 7%, no Poder Judiciário 9%, ao Poder Legislativo não foi alocada nenhuma emenda no primeiro período, enquanto o segundo teve 1 emenda.

Quanto ao montante aprovado ao PLOA no período 2011-2013, as emendas aprovadas perfizeram o valor de R\$ 32,09 bilhões, no segundo período, o valor chega na ordem de R\$ 27,72 bilhões, havendo um decréscimo de 14% (valores nominais). No Poder Executivo houve um decréscimo de 14% e no Poder Judiciário 39% (valores nominais). Enquanto, no Poder Legislativo, a única emenda alocada perfaz o valor de R\$ 6 milhões.

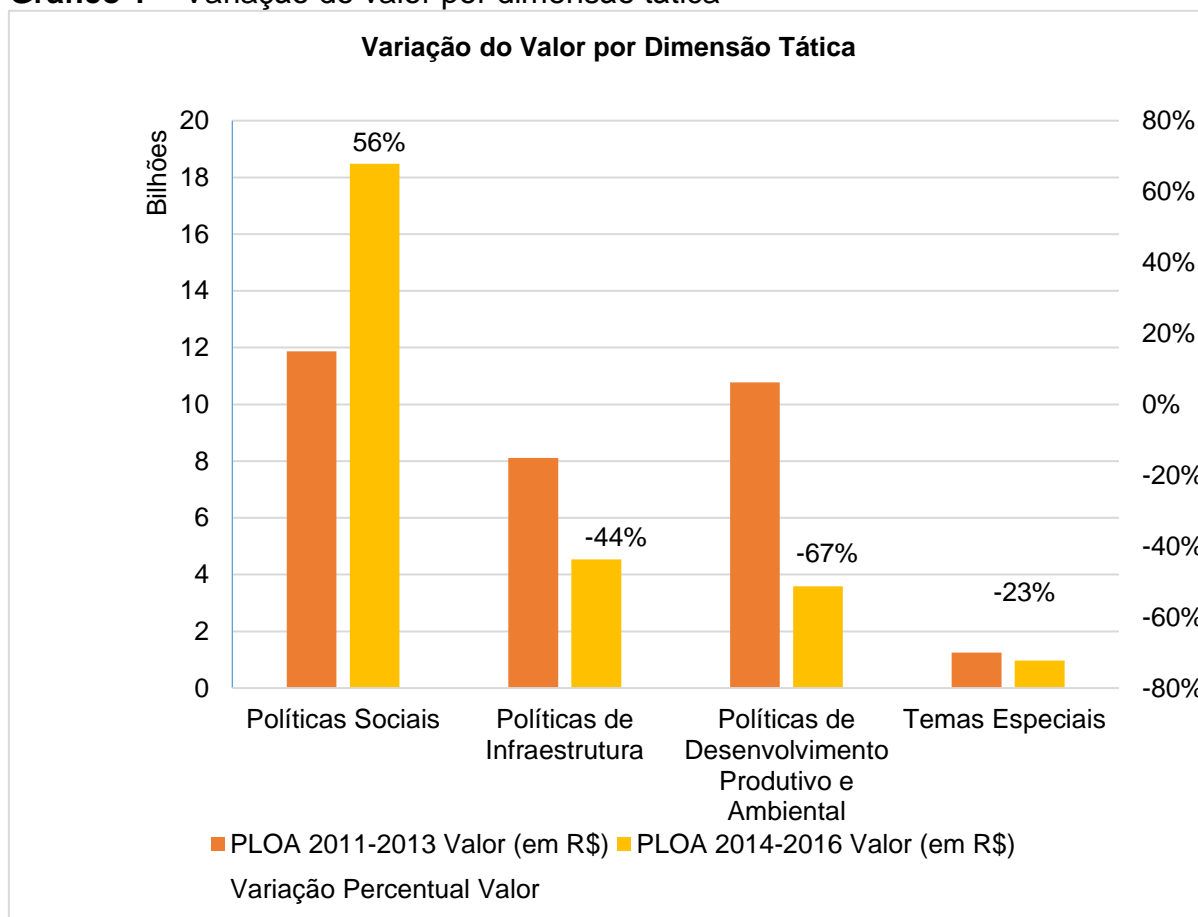
7.2 Concentração de Emendas por Dimensão Tática

Com a finalidade de identificar o impacto do orçamento impositivo nas emendas aprovadas ao PLOA, essa etapa propõe-se a identificar a variação da concentração de valor das emendas por dimensão tática nos diferentes períodos analisados.

Para isso, como indicado na coleta e operacionalização dos dados, os órgãos superiores foram distribuídos por dimensão tática, a qual se deu pelos programas temáticos do PPA 2012-2015. A frequência da distribuição de programas dos

ministérios por dimensão foi verificada, assim, o programa que teve maior frequência em determinada área foi classificado como pertencente a mesma. As emendas dos órgãos que compõe cada dimensão foram agregadas, assim, foi possível confeccionar o gráfico 1 para visualizar a variação do valor nominal por área de concentração no decorrer do período.

Gráfico 1 – Variação do valor por dimensão tática



Com base nos dados extraídos do Siga Brasil, que posteriormente foram classificados por área, visualizados no gráfico 1, é possível constatar que houve um acréscimo de 56% do período 2011-2013 para 2014-2016 na concentração das emendas individuais destinadas às políticas sociais, enquanto nas políticas de infraestrutura houve um decréscimo de 44% da concentração de valor dum período para outro, as políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental e as políticas com fins nos temas especiais houve um decréscimo de 67% e 23% da concentração de valor do período 2011-2013 para 2014-2016, respectivamente – utilizando os valores nominais de ambos períodos.

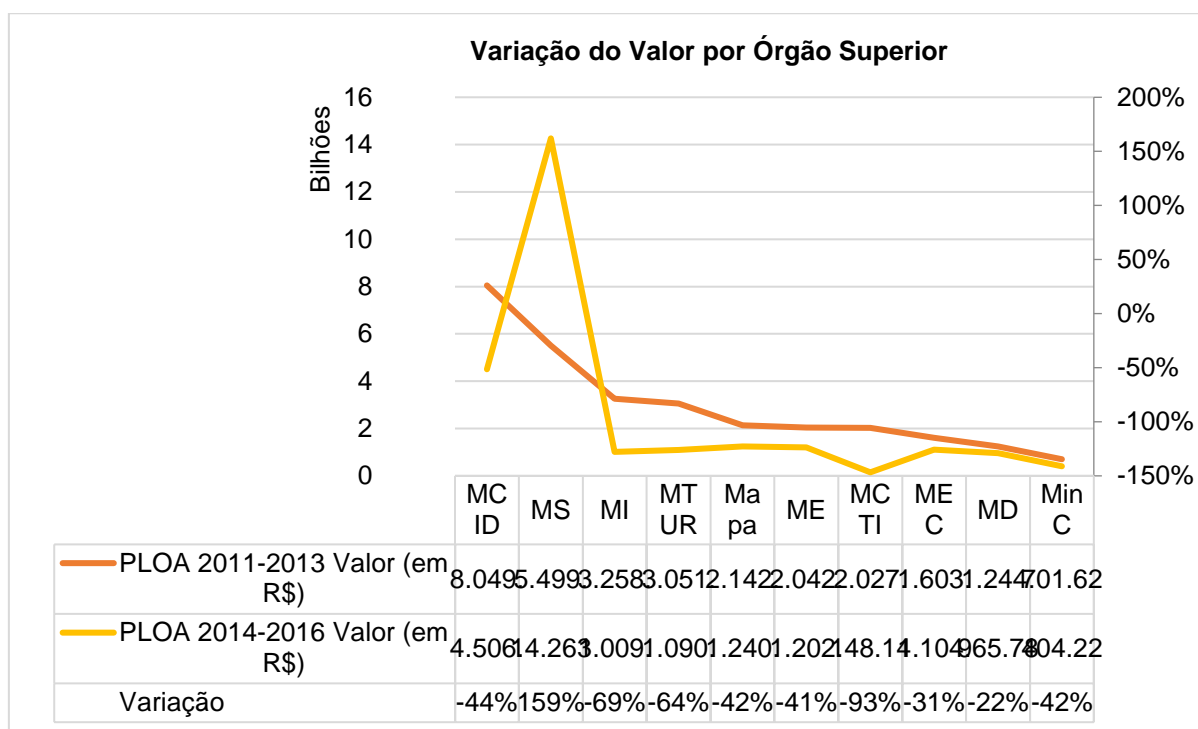
7.3 Distribuição das Emendas por Órgão Superior

Esta subseção busca identificar a distribuição das emendas individuais aprovadas ao PLOA no âmbito da Administração Pública Federal por órgão superior nos períodos compreendidos entre 2011-2013 e 2014-2016, antes e depois da impositividade. Órgão superior é definido como um ente da administração superior da estrutura organizacional do Estado, é o maior nível de classificação institucional do sistema orçamentário federal, engloba um conjunto de unidades orçamentárias. (SOUZA, 2012)

Conforme a tabela 1, nota-se que a alocação das emendas por órgão superior foi substancialmente alterada no período 2014-2016 em comparação ao período anterior.

O gráfico 2 foi confeccionado para melhor visualização do comportamento de variação do valor dos recursos alocados, contido dos dados referentes às 10 pastas em que foram alocadas o maior valor de emendas individuais nas propostas orçamentárias compreendidas no período observado: MCID; MS; MI; MTur; Mapa; ME; MCT; MEC; MD; MinC.

Gráfico 2 – Variação percentual por órgão



Fonte: Dados obtidos do SIGA BRASIL. Elaborado pela autora.

Como se verifica no gráfico, dos PLOAs compreendidos no período 2011-2013 para os PLOAs inseridos no período 2014-2016, houve uma variação

percentual alta dos valores destinados às pastas¹ que mais receberam recursos advindos de emendas individuais.

O que se percebe nos períodos analisados é que o MCTI teve a maior variação negativa em relação ao valor alocado nos projetos entre os períodos, 93% negativos do período 2011-2013 para 2014-2016, seguido do: MI (-63%); MTur (-64%); MCid (-44%); MinC (-42%); Mapa (-42%); ME (-41%); MEC (-31%); MD (-22%). Em grande maioria os órgãos superiores apresentam uma variação negativa do valor alocado de um período para outro, com exceção do MS.

Conforme apresentado no gráfico 1, no período 2014-2016, comparado ao período 2011-2013, o MS recebeu o maior valor de emendas, apresentando uma variação de 159% entre os períodos

7.4 Emendas Destinadas ao Ministério da Saúde

Nos termos do parágrafo § 11, do artigo 166, da EC nº 86, metade do percentual da RCL prevista deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde. Os dados extraídos permitem-nos constatar se tal dispositivo foi efetivo no período 2014-2016. Essa subseção tem por objetivo identificar a evolução das emendas alocadas ao Ministério da Saúde do período 2011-2013 para 2014-2016.

No período de 2011 a 2013, foram aprovadas ao PLOA um total de 6.602 emendas individuais, enquanto no período 2014-2016 foram aprovadas 10.251 emendas, havendo um acréscimo de 55%, quanto a quantidade de emendas individuais aprovadas ao PLOA durante o período indiciado.

Quanto ao montante aprovado ao PLOA no período 2011-2013, as emendas aprovadas perfizeram o valor de R\$ 5,49 bilhões, no segundo período, o valor chega na ordem de R\$ 14,26 bilhões, havendo um acréscimo de 159% - utilizando os valores nominais.

Quanto ao valor médio de R\$ 833.043,70 no primeiro período, passou para R\$ 1.391.391,30 no segundo período, resultando um acréscimo de 67% no valor médio.

¹ Ministério das Cidades (MCID); Ministério da Saúde (MS); Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério do Turismo (MTur); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério do Esporte (ME); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCT); Ministério da Educação (MEC); Ministério da Defesa (MD); Ministério da Cultura (MinC).

A tabela 3 contém dados que trazem informações referentes aos valores aprovados e previsão, permitindo que seja constatado o percentual da RCL destinado a saúde.

Tabela 3 – Emendas aprovadas ao Ministério da Saúde

Ano	Qtde.	Valor aprovado para MS Nominal (em R\$)	RCL Prevista Nominal (em R\$)	RCL Prevista Corrigida (em R\$)	% RCL	Σ % RCL Período	Variação Períodos (b/a-1)
2011	1846	1.130.307.395,00	545.890.238.000,00	585.412.691.231,20 ²	0,2%		
2012	2427	2.208.610.465,00	618.779.236.746,00	651.203.268.745,00 ³	0,4%	0,9%	
2013	2329	2.160.836.680,00	673.387.569.545,00	714.396.872.524,99 ⁴	0,3%		
2014	3250	4.478.849.500,00	726.962.522.181,00	774.360.478.627,20 ⁵	0,6%		100%
2015	4036	5.027.201.414,00	808.214.429.000,00	885.237.264.083,70 ⁶	0,6%	1,8%	
2016	2965	4.757.101.290,00	759.450.518.000,00	827.649.174.516,40 ⁷	0,6%		

Fonte: Dados obtidos do Siga Brasil e PLOA dos anos 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016. Elaborado pela autora.

Nota-se que, os dispositivos legais constantes na LDO para 2014 e 2015 e constitucionais no que se refere a destinação a ações e serviços públicos de saúde foram efetivamente cumpridos. Com base nos dados demonstrados é possível constatar que do primeiro período para o segundo período houve um acréscimo 100% do percentual aprovado em relação a RCL destinado ao MS.

Mendes (2008) afirma que como 50% das emendas são destinadas à saúde, essas entram no percentual do piso mínimo destinado a saúde de todo o OGU, que anteriormente já era obrigatório. Assim, apenas a outra metade das emendas destinadas a todas as outras ações converte-se em discricionária para obrigatória e

² Atualização monetária do valor de R\$ 545.890.238.000,00 no período de 01/09/2010 até 01/09/2011, utilizando-se o coeficiente 1,0724, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 2,0007, vigente em 01/09/2011, pelo valor do nº índice-IPCA de 1,8657, em vigor em 01/09/2010

³ Atualização monetária do valor de R\$ 618.779.236,74 no período de 01/09/2011 até 01/09/2012, utilizando-se o coeficiente 1,0524, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 2,1055, vigente em 01/09/2012, pelo valor do nº índice-IPCA de 2,0007, em vigor em 01/09/2011.

⁴ Atualização monetária do valor de R\$ 673.387.569.540,00 no período de 01/09/2012 até 01/09/2013, utilizando-se o coeficiente 1,0609, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 2,2338, vigente em 01/09/2013, pelo valor do nº índice-IPCA de 2,1055, em vigor em 01/09/2012

⁵ Atualização monetária do valor de R\$ 726.962.522.181,00 no período de 01/09/2013 até 01/09/2014, utilizando-se o coeficiente 1,0652, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 2,3794, vigente em 01/09/2014, pelo valor do nº índice-IPCA de 2,2338, em vigor em 01/09/2013

⁶ Atualização monetária do valor de R\$ 808.214.429.000,00 no período de 01/09/2014 até 01/09/2015, utilizando-se o coeficiente 1,0953, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 2,6061, vigente em 01/09/2015, pelo valor do nº índice-IPCA de 2,3794, em vigor em 01/09/2014

⁷ Atualização monetária do valor de R\$ 759.450.518,00 no período de 01/09/2015 até 01/09/2016, utilizando-se o coeficiente 1,0898, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 2,8400, vigente em 01/09/2016, pelo valor do nº índice-IPCA de 2,6061, em vigor em 01/09/2015

entram na categoria de execução obrigatória, tendo em vista que a tipologia de despesa relacionada a saúde adentrava as despesas obrigatórias.

Para Mendes (2008) a decisão de destinar metade à saúde do ponto de vista do controle fiscal foi ideal para o Executivo, tendo em vista que evita uma rigidez do orçamento. Porém, o problema estaria atrelado à qualidade do gasto público, caso não ocorresse uma seleção na fase de elaboração orçamentária que escolhesse as emendas alinhadas ao planejamento e estruturadas no MS. Tal seleção na fase de apreciação evita que sejam aprovadas programações avulsas, sem alinhamento com o planejamento e sem impacto direto à população. Para o autor, o Executivo deve promover um maior alinhamento entre as emendas parlamentares e os programas de governo.

7.5 Emendas Aprovadas e Receita Corrente Líquida

Nos termos do § 9, do art. 166, da EC nº 86, “as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo”.

Na tabela a seguir, são demonstrados os valores totais das emendas alocadas, e a RCL prevista no PLOA dos exercícios financeiros compreendidos.

Tabela 4 – Emendas aprovadas e percentual da RCL prevista.

Ano	Valor Aprovado (em R\$)	RCL Prevista Nominal (em R\$)	RCL Prevista Corrigida (em R\$)	Perc entu al RCL	Σ % RCL Períod o	Variaçã o Período s (b/a-1)
2011	10.958.941.440,00	545.890.238.000,00	585.412.691.231,20 ⁸	2,0%		
2012	10.450.737.017,00	618.779.236.746,00	651.203.268.745,00 ⁹	1,7%	5,3%	
2013	10.685.955.090,00	673.387.569.545,00	714.396.872.524,99 ¹⁰	1,6%		-26%
2014	8.707.731.000,00	726.962.522.181,00	760.975.548.608,30 ¹¹	1,2%	3,6%	
2015	9.663.542.341,00	808.214.429.000,00	885.237.264.083,70 ¹²	1,2%		

⁸ Atualização monetária do valor de R\$ 545.890.238.000,00 no período de 01/09/2010 até 01/09/2011, utilizando-se o coeficiente 1,0724, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 2,0007, vigente em 01/09/2011, pelo valor do nº índice-IPCA de 1,8657, em vigor em 01/09/2010.

⁹ Atualização monetária do valor de R\$ 618.779.236,74 no período de 01/09/2011 até 01/09/2012, utilizando-se o coeficiente 1,0524, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 2,1055, vigente em 01/09/2012, pelo valor do nº índice-IPCA de 2,0007, em vigor em 01/09/2011.

¹⁰ Atualização monetária do valor de R\$ 673.387.569.540,00 no período de 01/09/2012 até 01/09/2013, utilizando-se o coeficiente 1,0609, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 2,2338, vigente em 01/09/2013, pelo valor do nº índice-IPCA de 2,1055, em vigor em 01/09/2012.

¹¹ Atualização monetária do valor de R\$ 726.962.522.181,00 no período de 01/09/2013 até 01/09/2014, utilizando-se o coeficiente 1,0652, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 2,3794, vigente em 01/09/2014, pelo valor do nº índice-IPCA de 2,2338, em vigor em 01/09/2013

2016	9.354.946.322,00	759.450.518.000,00	827.649.174.516,40 ¹³	1,2%
------	------------------	--------------------	----------------------------------	------

Fonte: Dados obtidos do SIGA BRASIL e PLOA dos anos 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016. Elaborado pela autora.

Conforme apresentado na Tabela 1, nos anos de 2011, 2012, 2013, observa-se que, quando comparado aos anos de 2014, 2015 e 2016, foram aprovadas emendas em valor superior a RCL previstas nos anos. Assim, do primeiro período para o segundo período houve um decréscimo de 26% do percentual aprovado em relação a RCL.

O percentual de comparação entre os dados constantes no valor aprovado e RCL prevista nos permite inferir que no período 2011-2013 não haviam parâmetros de aprovação relacionados às fundamentais restrições financeiras, a RCL, indicador que é utilizado também no parâmetro de gastos com pessoal, de assunção de dívidas e garantias, de pagar precatórios judiciais e parcelamentos de débitos previdenciários.

Tais resultados permitem inferir que os dispositivos legais e constitucionais constantes na LDO para 2014, 2015 e EC nº 86 foram efetivos ao disciplinar a matéria, tendo em vista que as emendas foram aprovadas no percentual da RCL preceituada no referido arcabouço legal.

Vale ressaltar que os parâmetros para aprovação e execução divergem entre si, embora se trate do mesmo percentual, a execução orçamentária e financeira está atrelada ao realizado no exercício anterior e não a previsão. Logo, se os valores forem divergentes a execução não é obrigatória para todas as emendas apresentadas.

A EC objeto deste estudo limita a discricionariedade do Executivo, sobretudo nos casos em que se falta transparência ou se atrelam a execução financeira a agenda de votações no Congresso, fatores políticos que não foram abordados neste trabalho. Acerca das alterações de relação entre os poderes, esse percentual claro de vinculação à RCL, traz a obrigação do chefe do Executivo, de planejar e reservar essa quantia no PLOA para atendimento das emendas parlamentares individuais.

¹² Atualização monetária do valor de R\$ 808.214.429.000,00 no período de 01/09/2014 até 01/09/2015, utilizando-se o coeficiente 1,0953, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 2,6061, vigente em 01/09/2015, pelo valor do nº índice-IPCA de 2,3794, em vigor em 01/09/2014

¹³ Atualização monetária do valor de R\$ 759.450.518,00 no período de 01/09/2015 até 01/09/2016, utilizando-se o coeficiente 1,0898, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 2,8400, vigente em 01/09/2016, pelo valor do nº índice-IPCA de 2,6061, em vigor em 01/09/2015

Embora estudos comprovem que o percentual de execução em relação ao autorizado se elevou com a impositividade, faz-se necessário destacar que o caráter mandatório da execução não abrange todas as proposições emendadas ao PLOA na fase de elaboração orçamentária. Dentre outros fatores, está a divergência entre previsão e apuração indicador RCL do exercício, e ainda assim a execução é reduzida nos casos de decreto de contingenciamento do Poder Executivo, em que as despesas discricionárias são reduzidas, nesse caso até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas marcadas com os identificadores de resultado primário. (GREGGIANIN e SILVA, 2014).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de conclusão de curso propôs a identificar o impacto dos dispositivos legais e constitucionais que instituíram o orçamento impositivo para emendas parlamentares individuais aprovadas ao PLOA dos exercícios financeiros 2014, 2015, 2016. Para tal, foi feita uma pesquisa bibliográfica acerca da participação dos Poderes Executivo e Legislativo no processo de elaboração orçamentária e foram extraídos dados referentes às emendas parlamentares individuais aprovadas ao PLOA em dois períodos: 2011-2013 e 2014-2016.

Os dados foram analisados pelos objetivos específicos estabelecidos: identificar a distribuição das emendas aprovadas ao PLOA por Poder; identificar a variação da concentração de valor das emendas por dimensão tática nos diferentes períodos analisados; identificar a distribuição das emendas individuais aprovadas ao PLOA no âmbito da Administração Pública Federal antes e depois da impositividade; identificar a evolução das emendas alocadas ao MS de um período para outro; verificar se os valores das emendas parlamentares individuais aprovadas correspondem ao percentual da RCL que a EC nº 86 determina.

De modo geral, a análise nos permite compreender que o marco legal acerca da impositividade do orçamento, além do caráter obrigatório da execução, se fez um instrumento regulatório que aprimorou a legislação e os atos administrativos, oferecendo mais previsibilidade entre as fases do processo orçamentário, e o que foi planejado/ autorizado/ executado.

Em relação aos dados apresentados, comparando os períodos 2011-2013 e 2014-2016, foi possível perceber que após o caráter de execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais ter mudado de autorizativo para impositivo, a quantidade e valor das emendas individuais aprovadas ao PLOA sofreram um decréscimo respectivamente, de 7 % e 14%. Em relação aos valores alocados ao Poder Executivo houve um decréscimo de 14% e no Poder Judiciário uma queda de 39% (valores nominais).

Comparando os períodos a destinação das emendas individuais por dimensão temática é possível inferir que foi significativamente alterada a concentração dos valores das emendas individuais destinadas às políticas sociais, área que apresenta um acréscimo de 56%, nas políticas de infraestrutura houve um decréscimo de 44%, nas políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental e as políticas com fins nos

temas especiais houve um decréscimo de 67% e 23%, respectivamente. De acordo com os dados expostos por este estudo, tal fato é explicado pelo aumento de 159% do valor destinado ao MS de um período para outro, órgão pertencente a dimensão das políticas sociais e o declínio de 64% do valor destinado ao MTur que pertence à infraestrutura.

A análise feita com base nos dados extraídos do Siga Brasil, da distribuição de emendas por órgão superior permite verificar que os dispositivos legais e constitucionais foram efetivos no que tange a destinação das emendas e recursos alocados ao MS. Também, permite inferir que a destinação a ações e serviços públicos à saúde fez com que maior parte do orçamento não se tornasse rígida, já que metade dessa destinação entra num percentual rígido e com execução orçamentária não passível de contingenciamento.

Quanto à destinação de 0,6% da RCL a ações e serviços para saúde, também foi efetivamente cumprido. A destinação de emendas ao MS teve um acréscimo de 159% do primeiro período para o segundo, e no percentual aprovado em relação a RCL destinado à Pasta, houve um acréscimo de 100% de um período para outro.

Os dados obtidos permitiram constatar que os dispositivos legais e constitucionais foram efetivos no que tange ao cumprimento do percentual de aprovação relacionado a RCL. Nos anos que compuseram o primeiro período 2011-2013, os montantes das emendas aprovadas totalizaram: 2,0%, 1,7%, 1,6% da RCL. Nos anos em que o percentual relacionado ao indicador se encontrava em vigência foram aprovadas emendas individuais no valor de 1,2% da RCL prevista no PLOA. Do primeiro período para o segundo período houve um decréscimo de 26% do percentual aprovado em relação a RCL.

Os dados aqui apresentados corroboram com a tese de Greggianin e Silva (2014, p.10):

A inclusão no texto constitucional de parâmetro financeiro à aprovação de emendas individuais visou evitar que, em decorrência da aprovação do orçamento impositivo, houvesse o aumento descontrolado das programações aprovadas por emendas individuais.

O estudo teve uma limitação nas variáveis disponibilizadas pelo Siga Brasil do SF, foi possível utilizar apenas a variável “emenda aprovado”, porque apenas essas continham valores exatos das emendas no período compreendido entre 2011-2013. Tal fato se dá em razão que antes de 2015, uma emenda aprovada adicionava valor

a uma determinada dotação orçamentária, a qual é identificada pela funcional programática, ou seja, por registro funcional. Nos sistemas utilizados não havia diferenciação na fase de execução (empenho e pagamento), dentro do valor da dotação do que era advindo do PLOA, de diferentes emendas e diferentes parlamentares. Pelo motivo exposto, este estudo se absteve apenas a fase de elaboração orçamentária, não foi possível realizar a comparação dos períodos nas outras fases do processo orçamentário.

Outro fator limitante diz respeito a escassez de material específico sobre orçamento impositivo. Os textos utilizados em sua maioria são de autoria dos consultores legislativos da Câmara dos Deputados. Como os consultores possuem vínculos com a Casa legislativa, pode ser que o conteúdo do texto seja enviesado a ponto de defender os interesses dos parlamentares da instituição a que pertencem.

Sugere-se para novos estudos a verificação dos impactos sofridos pelas ações e programas que receberam recursos de emendas individuais com intuito de analisar como os dispositivos da EC nº 86 afetaram as ações e programas destinados aos demais órgãos, já que as ações destinadas à saúde foram preservadas.

Com o advento da obrigatoriedade na fase de execução a relação dos Poderes Executivo e Legislativo mudou ainda na fase de elaboração do orçamento. Na pesquisa bibliográfica, nota-se que, o papel do Poder Legislativo foi fortalecido pela impositividade. Do ponto de vista político, o Executivo perde o contingenciamento como instrumento de barganha nos momentos de votações importantes no Congresso.

Ao passo do entendimento de Mendes (2008), é prudente que o Executivo passe a mobilizar sua base aliada no Congresso no momento de apreciação das emendas a fim de que sejam aprovadas emendas alinhadas ao planejamento de ações governamentais, e não apenas seja destinada verbas as bases eleitorais dos parlamentares.

Assim, pelos argumentos e dados aqui expostos, é possível constatar que a EC nº 86 foi um marco na fase de elaboração orçamentária, materializado pelas alterações das emendas parlamentares individuais. Pode-se concluir que as normas legais e constitucionais impactaram a distribuição das emendas individuais aprovadas ao PLOA nos órgão pertencentes a Administração Pública Federal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Apostila do SIGA Brasil**. Brasília: 2015.

_____. Congresso Nacional. **Resolução CN nº 3/2015**. Altera a Resolução nº 1, de 2006 CN, para ampliar o número de relatorias setoriais do projeto de lei orçamentária anual e dá outras providências.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

_____. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 1**, de 1 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 86**, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Lei nº 12.919**, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências.

_____. **Lei nº 13.080**, de 02 de janeiro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. **Manual Técnico de Orçamento – MTO**. Edição 2017. Brasília, 2016.

_____. **Manual de Treinamento SIGA Brasil**. Brasília, 2008.

_____. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011**.

_____. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012**.

_____. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013**.

_____. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014**.

_____. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015**.

_____. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016**.

_____. **Orçamento Brasil**. Câmara dos Deputados.

DANTAS, Karlo Eric Galvão. **A hipertrofia do poder executivo no processo orçamentário brasileiro**. 2015. Graduação. Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora da FGV / Fundação Konrad Adenauer, 2008.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Cadernos ASLEGIS**. Brasília, n. 39, p. 61-72. jan-abr 2010.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, n. 39, p.61-72, jan/abr 2010.

GONTIJO, Vander; GREGGIANIN, Eugênio; HELENA, Heber Zoehler Santa; NOGUEIRA, Liliane. Emendas Parlamentares, Orçamento Impositivo e Gestão Participativa. **Cadernos ASLEGIS**. Brasília, n. 50, p. 40, set/dez. 2014.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. **Orçamento em discussão**. Brasília, n. 16, p. 6-42, 2015

LIMA, Edilberto. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, n 26, p. 5-15, jun./dez.2003.

MENDES, Marcos; DIAS, Fernando A. C.. **O que é o orçamento impositivo?** Disponível em <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/05/12/o-que-e-orcamento-impositivo/>> Acesso em: 19 jun. 2016.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento Impositivo: Elementos para Discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 7, n. 4, 2015

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PEREIRA, Carlos. MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n 2, p. 269. 2002.

PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. **A preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário**. 2008. Especialização - Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Brasília, 2008.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Orçamento autorizativo x Orçamento impositivo. 2006. **Câmara dos Deputados**, Brasília, p. 8, 2006.

ROCHA, Antônio Sérgio Carvalho. As partes e o todo: Congresso Nacional, Executivo e o problema do orçamento no Brasil. **Perspectivas**, São Paulo, v. 34, p. 55-78, jul./dez. 2008.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. *O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988*. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 4, p. 54-76, 1993.

SOUZA, Bruno César Grossi de. **Programação Orçamentária e Financeira**. Secretaria de Orçamento Federal, Brasília, 2012.

VOLPE, Ricardo Alberto e CAMBRAIA Túlio. A experiência do orçamento impositivo a lei de diretrizes orçamentárias para 2014. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, nº 2, p. 100-125, 2015.